

“双减”背景下中小学教师减负政策执行问题及多部门协同治理研究

罗雯文 许多木 刘建新*

吉首大学

摘要: 本文聚焦“双减”后中小学教师负担结构性变化问题,梳理教师减负政策演进脉络与要义,剖析政策执行中的偏差、负担总量高、职责边界模糊、多部门协同不足等困境。研究表明,场域逻辑冲突、制度衔接断层、协同机制缺失、技术应用异化等都是原因。因此,要创建起党委统筹、教育主导、部门联动的权责体系,建立跨部门沟通协商和监督激励制度,加强教育数据中枢建设以及智能工具的赋能,使教师负担由被动减少转变为系统性的优化。本研究目的在于完善教育治理现代化,夯实教育强国师资根基,为理论和实践提供参考。

关键词: “双减”政策;中小学教师;减负;多部门协同;教育治理;负担结构

DOI: 10.65976/3080-0374.2026.07.077

引言

2021年,《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》印发,是我国基础教育进入深转型时期的一个标志。政策在减轻学生负担的同时,给教师的工作提出了更高的要求,即课后服务质量的提高、作业设计的精细化、家校协同的常态化等新的任务不断出现。但是各类行政摊派、重复填报、非教学事务等仍然大量侵占着教师的专业时间,“旧负未减、新负又增”的结构性矛盾越来越突出。《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》明确提出要减轻教师非教育教学负担,这是实施高素质专业化教师队伍建设的战略。

一、政策演进:从专项治理到系统建构

教师减负政策经历了由点到面、由软性约束到硬性管理制度不断演变的过程。2019年《关于减轻中小学教师负担进一步营造教育教学良好环境的若干意见》第一次划定了“非教育教学事务”的范围,并提出了“白名单”管理模式的雏形;2021年“双减”政策把教师减负纳入教育生态整体优化框架,强调保障教师课后服务合理的报酬和时间补偿;2024年《教育强国建设规划纲要》把它提升到国家战略的高度;2025年教育部《关于进一步减轻中小学教师非教育教学负担若干措施》主要从操作层面入手,对发文审核、督查频次、应用程序准入等作出具体规定,形成源头控制、过程监管、效果评价三者并重的制度体系。政策内核逐渐

明朗,减负不是“减责”,而是剥离与教育教学无关的行政性、事务性负担,保证教师专心于主责主业,达到“减量”和“提质”的辩证统一^[1]。

二、现实困境:多维压力下的执行梗阻

政策落实存在四大难题。

第一,执行偏差现象比较严重。部分地区在实际操作中过分重视“显性减负”的表面工作,忽略的是“隐性增负”深层次的问题。虽然各种督查检查活动的形态有所减少,但是“留痕主义”却逐渐转移到了线上,在线形式下,教师需要花费大量的时间去应对各种APP打卡、截图留证等琐碎的工作,从而影响到教学和备课的时间。另外一些学校没有正确地认识教研活动对于教师专业发展的重要意义,把教研活动当作额外的工作而压缩或者取消,这样的做法背离了促进教师专业发展的初衷,不利于教育教学质量的提高。

第二,教师工作负担总量仍然居高不下。经过调研发现,超过60%的教师每天的工作时间都超过了9小时,在工作中所承受的压力一直很大。课后服务的推广使教师的实际教学时间被延长,加大了实际的工作量。同时部分由街道摊派的任务,比如创建文明城市宣传、各种数据采集等非教学事务并没有随着减负政策的推进而相应减少或者退出。由此造成教师在时间和精力的调配上严重失衡,无法把主要精力投入教育教学的核心任务当中。

基金项目: 2025年度湖南省大学生创新训练计划一般项目;“双减”背景下中小学教师减负政策执行问题及多部门协同治理研究的研究成果。项目编号: S202510531055。

第三,教师职责边界呈现出持续泛化的趋势。目前社会在某种程度上把教师当作万能的接口,家庭方面过于依靠教师来承担起学生心理疏导、行为习惯养成等应该由家长负责的职责。另一方面,学校的考核指标也越来越繁杂,覆盖范围不断增大。来自社会、家庭、学校等各方面的多重角色期望叠加在一起,使教师的工作压力和心理负担越来越大,从而使得职业耗竭的风险越来越高,给教师队伍的稳定和发展带来潜在的威胁。

第四,协同治理机制仍处于碎片化状态。教育部门是减负工作的主要推动者,单个努力的力量较小、不能达到全面的效果。部分非教育部门对于校外培训“白名单制”、严禁以任何名义进行学科类培训等各种重要的政策措施落实得不严实,存在监管漏洞。跨部门之间存在着数据壁垒的问题比较突出,导致信息不能共享,教师需要在不同的系统中重复填报相同的或者相似的数据,从而加大了事务性的工作量。最主要的是没有建立起一个常态化的跨部门议事平台以及责任追究机制,从而造成该类问题在根本上得不到彻底解决^[2]。

三、成因探析:系统视角下的深层逻辑

(一)场域逻辑冲突:三重空间挤压专业自主

教师的工作嵌入社会、学校、家庭这三个场域里,各个场域有不同的运行逻辑:社会场域重视公共责任的泛化,要求教师担负起社会治理的延伸作用;家庭场域追求的是个体教育效益的最大化,把教育责任过分地外包出去;学校场域由于行政化的考核而被驱动,以量化的、可展示出来的绩效成果为主。三种逻辑互相矛盾,造成教师在“服务社会”“满足家长”“完成考核”这三个方面忙得不可开交,专业判断和教学自主权都被边缘化了。

(二)制度衔接断层:政策设计与基层执行脱节

虽然国家层面政策体系逐渐完善,但是仍然存在着条款操作性不明确的问题。非教育教学事务没有明确的法律规定,给基层自由裁量留下余地;课后服务经费保障、第三方机构引入、弹性上下班等配套措施在部分地区还没有落实,在此情况下学校只能依靠现有的教师来“硬抗”,造成政策要求减负、现实却被迫增加压力的矛盾。制度供给和执行能力的断层,降低了政策的有效性^[3]。

(三)协同机制缺位:权责不清制约治理合力

没有形成多部门协同的顶层设计,一是责任清单不明确,非教育部门没有把教师减负作为本职工作;二是沟通平台缺位,缺少定期会商、信息共享、联合

督查的制度安排;三是激励约束不够,对于配合减负的部门没有正面激励,对于违规摊派也没有有效的追责方式。机制缺失造成协同治理只是停留在口号上,并不能形成长效的合力。

(四)技术应用异化:数字工具反成新型负担源

教育数字化本来应该提高效率,在实际操作中却出现了异化现象:各种教育APP的功能重合、强制使用、频繁更新;数据采集标准不统一,教师需要在不同的系统里重复输入同样的信息;在线会议、即时通信将工作和生活混淆,隐性的工作时间越拖越长。技术没有服务于人,反而成为对教师进行规训的新工具,“数字留痕”代替的是“实际效果”,加重了教师的工具理性负担。

四、路径优化:构建多部门协同治理新格局

(一)筑牢制度根基,构建权责清晰的责任共同体制度是协同治理的“压舱石”。因此,必须强化顶层设计,将教师减负议题从教育领域提升至政府治理层面。

第一,应充分发挥各级党委教育工作领导小组的统筹协调作用,将教师减负成效纳入市县高质量发展综合绩效考核体系,明确党政同责、“一岗双责”的要求。对多次违规向学校摊派非教学任务的单位,实行“一票否决”制,以此倒逼主体责任落实^[4]。

第二,由省级教育行政部门牵头,联合司法、编办等部门,制定一部具有法律效力的《中小学教师非教育教学事务负面清单》,明确列出20种典型禁止事项,如商业广告进入校园、强制要求下载安装APP、组织家长对作品进行评价、安排教师担任社区网格员工作、重复上报统计数字等。同时,出台《社会事务进校园白名单》,严格限定只有8种必要事项可进入校园(如国家安全教育、法治宣传、卫生健康普及、防灾减灾演练等),并实施季度申报、多部门联合审核、社会公示、动态清退的闭环准入制度。

第三,完善跨部门责任矩阵,即各主管部门应根据课后服务的实际需求,及时调整中小学教职工编制标准,推行“周转池”制度;财政部门应设立教师减负专项转移支付资金,落实“以财政补贴为主、服务性收费为辅”的课后服务经费保障政策;网信、工信部门应联合出台《教育移动互联网应用程序管理办法》,从源头上控制应用数量和使用频率;街道、社区应与教育部门签订《规范进校园事务承诺书》,并将履约情况作为基层治理现代化评价指标之一。通过构建清单、矩阵、问责三位一体的系统,实现从模糊推脱到精准履职的目标。

(二) 创新运行机制, 打造高效协同的治理共同体
机制是协同落实的传动轴, 需构建实体化、长效化且专业化的运行载体。此外, 建议在市级层面设立一个名为“教师减负联席办公室”的常设协调机构, 由分管副市长担任召集人, 教育、编办、财政、人社、网信、公安、民政、卫健、街道办等 12 个相关单位作为固定成员。该机构实行以下工作机制: 每月召开一次会议以研究问题堵点, 每季度开展一次联合督查以推进工作, 每年委托第三方机构进行效果评价, 确保问题发现、交办与解决紧密衔接、同步推进。

同时, 推进省级教育治理“一网通办”平台建设, 打通教育、人社、公安、卫健、民政等部门的数据接口, 构建统一的教师基础信息数据库, 遵循“一次采集、全域共享、自动更新”的原则。在此基础上, 开发智能报表生成系统, 通过 API 接口对接各业务系统, 自动提取教师的学历、职称、任教科目、课时量、课后服务记录等字段信息, 一键生成各类统计报表, 预计可减少约 70% 的重复数据录入工作量^[5]。

监督机制应多元化嵌入, 构建“三维立体监督体系”: 政府督查聚焦政策执行的“最后一公里”问题; 委托高水平师范院校或教育智库作为独立第三方进行评估, 注重过程性与专业性, 每学期对全省 90% 以上的中小学教师进行匿名电子问卷调查, 主要考察负担感、时间安排、政策认同度等指标, 经脱敏处理后向社会公布结果。

(三) 深化技术赋能, 塑造智慧精准的服务共同体
技术是提升质量与效率的“加速器”。应分阶段、有重点地推进教育数字化转型, 确保技术真正服务于人的发展, 而非用于规训人。需制定省级教育数据中枢建设战略, 分三个阶段实施: 第一阶段, 即到 2025 年, 建立基础云平台, 实现学籍、师资、财务等重要业务系统的互联互通; 第二阶段, 即到 2026 年, 实现全省所有中小学校的数据标准统一、实时交互; 第三阶段, 即到 2027 年, 建成集智能预警、趋势预测与决策支持于一体的教育治理大脑。

在此基础上, 主要开发三种智能工具: 一是政务减负型工具——“智能填表助手”, 该工具可将社保、

公积金、继续教育等外部数据与年报、季报、专项报表相关联, 同时根据学生提交的错题本及知识图谱, 智能化地推荐个性化、分层次的作业, 并生成班级共性薄弱点分析报告; 二是教学增效型工具——AI 作答设计平台, 在此平台上, 教师可发现 AI 识别的学生错题集与学生自身记录基本一致, 且按章节或类型归纳整理, 经二次评估后形成适用于各学段的标准化作业包供教师选用; 三是家校协同型工具——标准化沟通模板库 (涵盖通知发布、成长反馈、预约面谈等), 该模板库屏蔽非工作时间段的信息推送, 避免因信息过多过杂导致的无意义信息干扰与情绪负担。

五、结语

教师减负是“双减”深入实施的重要落脚点, 也是推进教育治理体系和治理能力现代化的一把标尺。当前困境的破解不能仅靠教育系统一人一力, 必须形成一个权责分明、运转高效的、依靠技术赋能的多部门联合治理共同体。只有依靠制度刚性约束厘清边界, 依靠机制柔性联动来凝聚合力, 依靠技术精准赋能来释放活力, 才能促使教师负担实现结构上的优化, 让广大教师摆脱繁杂的事务, 在教书育人的道路上更加专心致志。未来要继续研究数字时代教师工作方式的变化, 并不断完善协同治理框架, 在减负和提质相统一的时, 强化教育强国人才基础, 使尊师重教真正落到实处、焕发活力。

参考文献:

- [1] 中共中央办公厅 国务院办公厅. 关于减轻中小学教师负担进一步营造教育教学良好环境的若干意见 [Z]. 2019.
- [2] 教育部. 关于进一步减轻中小学教师非教育教学负担若干措施的通知 [Z]. 2025.
- [3] 中共中央办公厅 国务院办公厅. 关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见 [Z]. 2021.
- [4] 教育部. 教育强国建设规划纲要 (2024—2035 年) [Z]. 2024.
- [5] 李政涛. 中小学教师非教育教学负担及其治理路向 [J]. 中国教育报, 2025(9).